

VU Research Portal

Ken uw klant. Migranten, banken en beveiliging in tijden van globalisering

van Walsum, S.K.

published in

Tijdschrift over cultuur & criminaliteit
2013

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

van Walsum, S. K. (2013). Ken uw klant. Migranten, banken en beveiliging in tijden van globalisering. *Tijdschrift over cultuur & criminaliteit*, 3(1), 32-46.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Migranten, banken en veiligheid in tijden van globalisering

Sarah van Walsum

Vanaf de jaren 1980, en met name na de aanval van El Qaeda op de Twin Towers in New York, heeft de internationale gemeenschap gewerkt aan een regulerend raamwerk ter bestrijding van witwaspraktijken, drugshandel en de financiering van terroristische aanvallen. Zo heeft men onder meer een systeem ontwikkeld om grensoverschrijdende geldtransacties te controleren (Gilmore, 2004; Passas, 2005). Een belangrijk en vernieuwend aspect van dit controlesysteem is dat het niet alleen steunt op de inzet van overheidsdiensten, maar ook op de medewerking van particuliere banken en andere financiële instellingen die verplicht worden om, onder andere, de identiteit van hun klanten te controleren: het zogenoemde 'customer due diligence'-beginsel (Gilmore, 2004).

Gelet op de centrale rol die financiële dienstverleners spelen in dit controlesysteem, is er discussie ontstaan over de status van informele netwerken die internationale geldtransacties tot stand brengen buiten de gereguleerde financiële dienstverlening om. Als de gereguleerde sector strenger gaat controleren, ontstaat het gevaar dat mensen met onheuse bedoelingen hun toevlucht nemen tot het informele circuit. Een tweede element in de strategie die door de Financial Action Task Force (FATF) is ontwikkeld om witwassen en financiering van terrorisme te bestrijden, is dan ook de regulering en bestrijding van zogenoemde 'ondergrondse banken' (Passas, 2005; Borgers, 2009).

Men kan daarbij denken aan informele, maar wel legale kanalen van grensoverschrijdend geldverkeer, zoals het sturen van geld via familie, met de post, of op indirecte wijze door het verzenden van goederen die in het land van herkomst worden doorverkocht (vergelijk: Borgers, 2009a; Passas, 2005). Voorbeelden van illegale kanalen zijn detailhandels of belwinkels – vaak gericht op een bepaalde etnische groep – die zonder de daarvoor benodigde licentie hun diensten uitbreiden met geldovermakingen naar het land van herkomst van hun doelgroep. Hieronder vallen ook de zogenoemde *hawala*-netwerken die met name binnen islamitische gemeenschappen een rol spelen. Het zijn vooral dergelijke vormen van bankieren die de aandacht trekken van instanties gericht op het bestrijden van internationaal georganiseerde misdaad en terrorisme.¹

Een aantal auteurs wijst op het gevaar van repressieve maatregelen tegen dergelijke informele systemen van geldoverdracht. De overgrote meerderheid van de mensen die hiervan gebruikmaakt, is niet betrokken bij criminele activiteiten. In tegendeel, het zijn migranten die met hun geldzendingen een belangrijke bron van financiële steun vormen voor hun achtergebleven familieleden (Passas, 2005;

1 Zie wat betreft Nederland: Brief van de ministers van Financiën en van Justitie inzake integriteit financiële sector en terrorismebestrijding, Kamerstukken II 2004/05, 28 106, nr. 6 en zie ook Deloitte (2009).

Borgers, 2009; Van de Bunt & Siegel, 2009). In landen waar een significant deel van de bevolking afhankelijk is van geld dat is opgestuurd via informele netwerken, zou criminalisering van dergelijke netwerken zelfs tot politieke spanningen kunnen leiden. Als vorm van terrorismebestrijding zou een dergelijk aanpak dus averechts kunnen uitpakken (Passas, 2005: 1).

Tot nu toe is de andere pijler van het ontwikkelde systeem ter bestrijding van internationale criminaliteit – de door particuliere financiële dienstverleners uit te voeren identiteitscontroles – minder geproblematiseerd in de Nederlandse literatuur. Toch geldt ook hiervoor dat een veel grotere groep door deze maatregel wordt getroffen dan de beoogde criminele doelgroep. De controles waar banken in Nederland voor worden ingeschakeld, zijn namelijk verweven geraakt met het Nederlandse systeem van vreemdelingentoezicht. Niet alleen criminologen en internationaal strafrechtsdeskundigen hebben hier tot nu toe weinig bij stilge staan. Dit geldt ook voor vreemdelingenrechtjuristen. In een rapport dat Elspeth Guild heeft geschreven in opdracht van de Raad van Europa over de mensenrechtelijke gevolgen van de criminalisering van migranten in Europa, gaat zij in op het recht op respect voor het gezinsleven, het recht op bescherming tegen *refoulement* en de sociaaleconomische rechten van migranten, alsmede op de mensenrechtenschendingen die kunnen ontstaan als gevolg van vreemdelingendetentie (Guild, 2010). In haar rapport gaat zij echter niet in op de gevolgen van de criminalisering van migranten voor hun eigendomsrechten.

Zelf ben ik pas geattendeerd op deze gevolgen toen ik bezig was met een onderzoek naar de positie van ongedocumenteerde migranten die in Nederland werkzaam zijn in de huishoudelijke dienstverlening. Aanvankelijk kwam mijn onderzoeksagenda ongeveer overeen met de aandachtspunten genoemd door Guild: de gevolgen van een ongedocumenteerde status voor arbeidsrelaties; voor toegang tot huisvesting en medische zorg; voor materiële en emotionele betrokkenheid bij familie- en gezinsleden in het land van herkomst. Vragen naar uitsluiting van financiële dienstverlening en de gevolgen daarvan vormden aanvankelijk geen onderdeel van mijn onderzoek, maar drongen zich op, met name tijdens gesprekken met een aantal Filippijnen.²

Of de ervaringen en zorgen van mijn Filippijnse gesprekspartners van incidentele aard zijn, of in bredere kring worden gedeeld, is een vraag voor nader empirisch onderzoek. In deze bijdrage wil ik het belang van dergelijk onderzoek bepleiten. Identiteitscontroles bij financiële instellingen, zoals die nu in Nederland plaatsvinden, kunnen vergaande gevolgen hebben voor het recht van individuele migranten om van hun eigendom te kunnen genieten, een recht dat beschermd wordt door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Omdat deze controles migranten beperken in hun opties, hebben zij bovendien

2 Mijn onderzoek is gebaseerd op interviews gehouden in Amsterdam in 2008 en 2009 met vijftien Ghanezen en zeventien Filippijnen werkzaam in de huishoudelijke dienstverlening. Daarnaast heb ik ook familieleden van vijf Ghanese en vijf Filippijnse informanten bezocht in hun landen van herkomst. Het onderzoek is gefinancierd door NWO als onderdeel van het collaboratieve ESF/EUOCORES-project: *Migration and Networks of Care in Europe*.

gevolgen voor de manier waarop zij geld kunnen terugsturen naar hun landen van herkomst. Voor die landen kan het uitmaken of geld wordt overgemaakt via de geregleerde financiële sector of via informele en daardoor oncontroleerbare kanalen. Vanuit het perspectief van die landen is de toename in bankieren via mobiele telefoons een interessante ontwikkeling. Deze technologie die verweven is met het formeel geregleerde bankstelsel, zou voor heel veel migranten en hun achterblijvende familieleden een snel, goedkoop en toegankelijk alternatief kunnen vormen voor informele netwerken voor geldoverdracht, zoals *hawala*. Te strenge regelgeving kan deze ontwikkeling echter in de weg staan (Mohapatra, Ratha & Silwal, 2010: 12).

Ik hoop duidelijk te kunnen maken dat het niet alleen van belang is om kritisch onderzoek te doen naar het nut en de noodzaak van een restrictief beleid ten aanzien van informele netwerken betrokken bij internationale geldtransacties. Ook het nut en de noodzaak van het betrekken van particuliere dienstverleners bij identiteitscontroles en, in het verlengde daarvan, controles van verblijfsstatus, dienen kritisch te worden onderzocht en tegen de mogelijke nadelige gevolgen te worden afgewogen.

In het vervolg van deze bijdrage zal ik eerst ingaan op de internationale, Europese en Nederlandse regelgeving inzake de controle op grensoverschrijdende financiële transacties. Vervolgens zal ik ingaan op de implicaties hiervan voor het recht van migranten om van hun eigendom te genieten enerzijds en voor de aard en strekking van hun geldzendingen naar hun landen van herkomst anderzijds. In het kader van het laatste zal ik ook ingaan op de recente toename in de mogelijkheden om geld te versturen via mobiele telefoons, welke ontwikkeling nieuwe uitdagingen met zich meebrengt voor de controle op grensoverschrijdend geldverkeer. In het verlengde van de argumenten die in de literatuur naar voren zijn gebracht tegen de criminalisering van informele financiële dienstverlening zal ik een pleidooi houden voor een meer genuanceerde benadering van identiteitscontrole vanuit de geregleerde financiële dienstverlening.

Regelgeving

De eerste aanzet tot regulering van grensoverschrijdende financiële transacties werd in de jaren 1980 genomen door een internationale organisatie, de *Financial Action Task Force* (FATF), in een poging vat te krijgen op de internationale drugs-handel (Gilmore, 2004: 89). Aan de hand van een serie aanbevelingen heeft de FATF een meerzijdige benadering ontwikkeld, waarbij zowel instituties van strafvervolgning als de particuliere financiële sector werden betrokken, met name waar het ging om identiteitscontroles (Gilmore, 2004: 93-94). Na de aanslag op de Twin Towers in 2001 wonnen deze voorstellen aan urgentie en zijn veel van de door de FATF aanbevolen maatregelen geïmplementeerd op zowel Europees als nationaal niveau (Borgers, 2009).

De 'ken uw klant'-regel

Een van de belangrijkste kenmerken van de ontstane regelgeving is de manier waarop deze het *customer due diligence*-beginsel heeft geïmplementeerd via de 'ken uw klant'-regel. Deze regel houdt in dat alle publieke en private financiële instellingen telkens de identiteit van een klant moeten controleren zodra deze een rekening of effectendepot opent, een kluis huurt, transacties in contanten van bepaalde omvang uitvoert waarbij rekening dient te worden gehouden met de mogelijkheid dat deze transacties in meerdere delen kunnen geschieden, interbancaire transacties van een zekere omvang verricht (nogmaals rekening houdend met de mogelijkheid van transacties in meerdere delen) (Gilmore, 2004: 161). Op grond van de (elkaar opvolgende versies van de) EU-Witwasrichtlijn (2005/60) is deze regel ook van toepassing op transacties verricht door wisselkantoren en geld overmakende bedrijven, zoals Western Union (Borgers, 2009a: 108).

In Nederland is iedereen die ouder is dan veertien jaar sinds 1994 verplicht een wettelijk identiteitsbewijs bij zich te hebben. De documenten die als wettelijk identiteitsbewijs worden geaccepteerd, zijn opgesomd in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Voor Nederlanders geldt dat zij hun paspoort, identiteitskaart of (in veel gevallen) rijbewijs moeten tonen. Voor vreemdelingen geldt hetzelfde, maar zij moeten ook bewijs geven van hun verblijfsrechtelijke positie. In de praktijk betekent dit dat zij hun Nederlandse verblijfsvergunning moeten tonen of, als zij die (nog) niet hebben, hun nationale paspoort en het bewijs dat zij geregistreerd staan bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Op grond van de artikelen 2 en 3 van de Wet identificatie bij dienstverlening, die in dezelfde periode is ingevoerd als de Wet op de identificatieplicht, zijn alle banken en financiële instellingen verplicht de identiteit van hun klanten te controleren en te registreren, waarbij verwezen wordt naar de Wet op de identificatieplicht.³ De Wet identificatie bij dienstverlening is inmiddels grotendeels vervangen door de meer uitgebreide Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft), die per 1 augustus 2008 in werking is getreden.⁴

Gevolgen van de Nederlandse regelgeving voor migranten

Alhoewel ongedocumenteerde migranten het hardst en het meest direct worden getroffen door de identificatieplicht, heeft de identificatieplicht ook gevolgen gehad voor legaal verblijvende migranten. De wettelijke identificatieverplichtingen worden door het bedrijfsleven namelijk wel eens gehanteerd buiten het wettelijk kader waardoor zij verplicht zijn. In 2003 diende bijvoorbeeld een in Nederland wonende man met de Turkse nationaliteit een klacht in bij de Commissie Gelijke Behandeling (thans: College voor de Mensenrechten). Door bepaalde omstandigheden beschikte hij gedurende een zekere periode niet over een verblijfsvergunning. Gedurende die periode weigerde zijn bank voor hem geld over te maken naar Turkije, ook al had de man zich met zijn Turkse paspoort gelegitimeerd, waarin een aantekening stond dat hij rechtsgeldig verblijf had. De Com-

3 Zie ook artikel XIV van de Uitgebreide wet op de identificatieplicht, *Stb.* 2004/300.

4 *Stb.* 2008/303.

missie Gelijke Behandeling oordeelde dat de bank ten aanzien van deze man strengere eisen stelde dan ten aanzien van Nederlanders en andere EU- en EER-onderdanen, terwijl dit niet wettelijk was voorgeschreven. Aangezien deze man al langer klant was bij deze bank, waren deze strengere eisen ook niet proportioneel en leverden deze in de ogen van de Commissie indirect onderscheid op.⁵

Naar aanleiding van een aantal signalen uit de praktijk heeft de Commissie Gelijke Behandeling in 2005 uit eigen beweging een onderzoek uitgevoerd naar onderscheid door hypothecaire financiers op grond van postcode en verblijfs-status. Daaruit bleek dat een aantal banken en verzekeraars een hypotheeklening weigerde aan migranten die nog niet in het bezit waren van een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur. Ook hierover oordeelde de Commissie Gelijke Behandeling dat het gemaakte onderscheid wel een gerechtvaardigd doel diende, maar daartoe niet noodzakelijk was en dus ook niet proportioneel (CGB, 2006).

Deze voorbeelden geven aan hoe niet alleen illegaal verblijvende migranten, maar ook legaal verblijvende migranten van particuliere diensten kunnen worden uitgesloten wanneer die diensten die zich toeleggen op identiteitscontrole gekoppeld zijn aan een controle van de verblijfsstatus. Veel Nederlandse banken verlangen nog steeds dat hun klanten een document overleggen waarop hun burgerservicenummer staat genoteerd. In beginsel kunnen alleen vreemdelingen die in het bezit zijn gesteld van een verblijfsvergunning aanspraak maken op een dergelijk nummer.

Diegenen die het hardst worden getroffen door identiteitscontroles zijn echter migranten zonder verblijfspapieren. Bezien vanuit hun perspectief betekent het door de FAFT bedachte controlesysteem geen verhoging van, maar juist een verlies aan veiligheid. Dat is mij op de volgende manier duidelijk gemaakt. In het kader van mijn onderzoek naar de positie van migranten werkzaam in de huishoudelijke dienstverlening in Nederland heb ik in december 2008 een internationaal congres georganiseerd: *Transnational Domestic Workers and National Welfare States*. In dat verband heeft RESPECT, een organisatie van buitenlandse werknemers in de huishoudelijke dienstverlening, een toneelstuk opgevoerd gebaseerd op hun eigen ervaringen. In eerdere jaren hebben zij vergelijkbare toneelstukken opgevoerd over hun ervaringen met hun werkgevers. Deze keer kozen zij ervoor de aandacht te vestigen op hun bestaan in Nederland als vreemdelingen zonder verblijfspapieren. In een van de scènes die zij opvoerden, lieten zij zien hoe een vrouw werd overvallen, terwijl zij op weg was om geld over te maken naar haar familie in de Filipijnen. Omdat zij geen toegang had tot een spaarrekening in Nederland, moest zij haar spaargeld thuis bewaren en er maandelijks mee over straat lopen om het te versturen. En omdat zij geen papieren had, kon zij in het geval van een overval niet de hulp inroepen van de politie. Deze omstandigheden, zo wilden de toneelspelers uitdragen, maakten van haar een aantrekkelijke prooi voor overvallers.

Naast dit toneelstuk kreeg ik ook over een concreet geval te horen. Twee Filipijnse stellen deelden samen een appartement. Toen zij een keer onderling ruzie kregen, haalden burens de politie erbij, die er vervolgens achterkwamen dat de

5 Oordeel 2003/49.

betrokkenen geen verblijfspapieren hadden. De politie nam ze in vreemdelingenbewaring. Deze twee stelden stonden binnen de Filippijnse gemeenschap bekend om hun succesvol ondernemerschap binnen de huishoudelijke dienstverlening. Zij werkten op gunstige adressen en verdienden goed. Na hun aanhouding belden zij zo snel mogelijk met vertrouwde vrienden om te vragen of deze naar hun appartement wilden gaan om hun spaargelden in veiligheid te brengen. Zij waren bang dat in hun appartement zou worden ingebroken als eenmaal bekend werd dat zij in bewaring waren genomen.

Dat diefstal een reëel gevaar is voor mensen die zijn uitgesloten van het reguliere bankstelsel, wordt ook in de literatuur onderkend (Aarts, 2009: 68; BMP, 2011: 56). In de Amerikaanse stad Austin, Texas, achtte de politie de uitsluiting van ongedocumenteerde Mexicanen, en de daaraan gerelateerde criminaliteit, zo problematisch, dat zij een speciale regeling trof met het Mexicaanse consulaat en de lokale banken, om ervoor te zorgen dat deze migranten met een door de Mexicaanse overheid afgegeven identiteitskaart, een *matrícula consular*, alsnog toegang kregen tot een bankrekening (Varsanyi, 2007: 305).

Het feit dat ongedocumenteerde migranten worden uitgesloten van het reguliere bankwezen levert ook andere nadelen op. Zij krijgen bijvoorbeeld geen rente over hun spaargelden. Ook kan het ontbreken van een bankrekening een belemmering vormen bij het lid worden van een vereniging, zoals een vakbond. In 2006 besloot de Nederlandse vakbond AbvaKabo zich in te zetten voor migranten in de huishoudelijke dienstverlening die zich wilden organiseren en stelde hiervoor specifiek een 'organisator' aan (Günther, 2011). Een paar jaar later heeft FNV Bondgenoten dit initiatief overgenomen. Maar wie zich via een vakbond wil laten organiseren, moet contributie betalen en dat gaat normaal gesproken via een bankrekening. De 'organisatoren' bij de vakbonden hebben dus de nodige inventiviteit en creativiteit aan de dag moeten leggen om lidmaatschapsgelden te kunnen innen van die werknemers die geen verblijfsvergunning hebben en dus uitgesloten zijn van het bankstelsel (Günther, 2011: 16; zie ook: BMP, 2012: 56).

Het recht om van zijn eigendom te kunnen genieten is een grondrecht dat onder andere door artikel 1 van het eerste Protocol bij het EVRM wordt beschermd. Dit recht kan inhouden dat de lidstaten bij het EVRM verplicht zijn maatregelen te nemen ter bescherming van iemands eigendom. Toegang tot het bankstelsel is hiervoor van belang. Toegang tot het betalingsverkeer is bovendien essentieel voor deelname aan het maatschappelijk verkeer. Dit is door financiële instellingen in Nederland onderkend toen zij in 2001 met een convenant 'pakket primaire betaaldiensten' vastlegden dat in beginsel iedereen een kale betaalrekening (zonder kredietfaciliteiten) moet kunnen krijgen.⁶

Zoals uit het hiervoor geciteerde oordeel van de Commissie Gelijke Behandeling blijkt, kan het uitsluiten van mensen van financiële diensten enkel omdat zij (nog) niet over een verblijfsvergunning beschikken, indirect onderscheid op grond van nationaliteit betekenen. Een dergelijke vorm van onderscheid kan rechtmatig zijn, maar alleen als het wettelijk is toegestaan en ten dienste staat van een legitiem doel. De toegepaste middelen dienen bovendien noodzakelijk te

6 <www.nvb.nl/media/document/000737_convenantbasisbankdienst-februari-2013.pdf>.

zijn, geschikt voor het bereiken van het legitieme doel en proportioneel aan de nadelen.

Of de in Nederland toegepaste identiteitscontroles noodzakelijk en geschikt zijn, is een vraag die ik straks wil behandelen. Hierna wil ik eerst ingaan op een ander belang, behalve dat van de individuele migrant, dat naar mijn mening ook bij de proportionaliteitstoets dient te worden meegewogen: het belang dat staten van herkomst hebben bij de vrije toegang van hun emigranten tot het gereguleerde financieel verkeer.

Geldovermakingen, banken en ontwikkelingsprojecten in landen van herkomst

Binnen internationale financiële instellingen is de laatste jaren sprake van een groeiende belangstelling voor de gelden die migranten terugsturen naar hun landen van herkomst, de zogenoemde *remittances*. Volgens een publicatie van de UNDP van 2011 ontvangen ontwikkelingslanden minstens twee keer zo veel geld aan *remittances* als aan ontwikkelingshulp. Geschat wordt dat het bedrag aan *remittances* zelfs 50% hoger is als men ook het geld meetelt dat langs informele weg wordt overgemaakt (UNDP, 2011: 124). De stroom aan *remittances* is bovendien relatief constant en blijkt juist in tijden van crisis een belangrijke bron van steun te zijn (Mohapatra, Ratha & Silwal, 2010; UNDP, 2011: 124).

Voor zover bekend, wordt het geld vooral besteed aan onderwijs, gezondheidszorg, voeding, huisvesting en investeringen in midden- en kleinbedrijf (UNDP, 2011: 131). Als zodanig levert het een belangrijke bijdrage aan ontwikkeling en armoedebestrijding. Zo lang het geld niet via formele financiële instellingen circuleert, kan het echter moeilijk worden ingezet voor grootschaliger, door overheden geïnitieerde investeringen. Bovendien kan een grote en ongecontroleerde invoer van *remittances* een destabiliserende invloed hebben op de lokale valuta, terwijl datzelfde geld, mits kenbaar aanwezig, de kredietwaardigheid van de ontvangende landen ten goede kan komen (UNDP, 2011: 131, 136). Om deze en andere redenen hebben landen van herkomst er belang bij dat *remittances* via het gereguleerde financiële circuit worden overgemaakt (UNDP, 2011: 131-137).

Een aantal interessante initiatieven wordt in deze richting ondernomen. Sommige landen verkopen bijvoorbeeld obligaties aan hun emigranten, zogenoemde 'diaspora bonds', waarmee specifieke projecten kunnen worden gefinancierd (UNDP, 2011: 132; Mohapatra et al., 2012: 12-13). Een andere mogelijkheid is om migranten die bereid zijn geld te lenen aan verstrekkers van microkrediet, bepaalde garanties te bieden (Mohapatra et al., 2010). Een aantal Filippijnen die ik heb geïnterviewd in het kader van mijn onderzoek was betrokken bij een dergelijk project. Deze mensen waren lid van een zelforganisatie van Filippijnen werkzaam in de huishoudelijke dienstverlening. Deze organisatie vond onderdak bij een Nederlandse kerkelijke organisatie en ondernam verschillende activiteiten voor zijn leden, waarvan de grote meerderheid geen verblijfsrecht had. Een van

deze activiteiten was deelname in een microfinancieringsproject: SEDPI.⁷ Filippijnen in Nederland stuurden via internetbankieren een deel van hun spaargeld naar rurale banken in de Filippijnen tegen een rente van 8%. Voor het geval deze banken failliet zouden gaan, werden hun spaargelden tot een bepaald bedrag verzekerd door een verzekering gefinancierd door COS, een Nederlandse organisatie actief op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Bovendien leenden de banken verbonden aan dit project hun geld alleen uit aan projecten die van tevoren waren doorgelicht door twee financiële experts (zie ook Anonuevo et al., 2008). Tijdens mijn bezoek aan de Filippijnen sprak ik met een medewerkster bij het Filippijnse ministerie van Arbeid om me te laten informeren over voorzieningen die door de Filippijnse overheid werden getroffen ten behoeve van terugkerende migranten. Zij was erg te spreken over het hiervoor beschreven initiatief.⁸ Alleen wees zij erop dat het met name voor migranten zonder verblijfspapieren lastig bleef om eraan mee te doen, doordat zij in hun landen van verblijf geen toegang hadden tot het reguliere bankverkeer. Voor mijn eigen informanten gold hetzelfde. Diegenen die geen eigen bankrekening konden openen en dus ook niet op eigen naam konden bankieren via het internet moesten hun geld afdragen aan een legaal verblijvend lid van hun vereniging, die vervolgens alles via haar rekening overmaakte. Het succes van het project was dus erg afhankelijk van het onderlinge vertrouwen tussen de ongedocumenteerde deelnemers en de paar leden die wel toegang hadden tot een bankrekening. Ook voor de uitgifte van de zogenoemde 'diaspora bonds' kan een te streng stelsel van financiële regelgeving een belemmering vormen (UNDP, 2011: 132).

Phone-based remittances

Een recente ontwikkeling die vergaande gevolgen kan hebben voor het beheer van *remittances* is de toenemende vervlechting van het bankstelsel met het mobiele telefoonverkeer. Deze maakt het mogelijk voor mensen om banktransacties te verrichten via hun telefoon. Hiermee is de gereguleerde financiële dienstverlening in een keer toegankelijk geworden voor grote groepen mensen in ontwikkelingslanden die tot nu toe waren uitgesloten door het geïsoleerde karakter van hun woonplaats of door de administratieve of financiële drempels die werden opgeworpen door 'gewone' banken (UNDP, 2011: 134-135; Mohapatra et al., 2010: 11-12).

Tijdens mijn bezoek aan de Filippijnen ontdekte ik dat deze ontwikkeling ook daar gaande was. Toevallig was ik in de gelegenheid een conferentie bij te wonen die was georganiseerd door Seed Finance, een netwerk van coöperatieve ondernemingen, kredietverenigingen en rurale banken, dat gefinancierd wordt door CARE en dat als voornaamste doelstelling heeft kadertraining.⁹ Een van de sponsors van deze conferentie was SMART, de grootste aanbieder van mobiele telefonie in

7 <www.sedpi.com>.

8 Dit project was ook bekend bij de Filippijnse consulaire attaché in Den Haag, met wie ik sprak voorafgaand aan mijn vertrek. Via hem ben ik ook in contact gekomen met een gepensioneerde advocaat in Manilla, die de oprichter is geweest van de NGO waar het project onder valt: <www.ercof.org>.

9 <www.seedfinance.net>.

de Filippijnen.¹⁰ Het bedrijf SMART had belang bij deze conferentie, omdat het daar potentiële afnemers hoopte te treffen voor het systeem voor telefonisch bankieren dat het had ontwikkeld. Het systeem maakte het mogelijk voor SMART-gebruikers om mobiel te bankieren, geld elektronisch over te maken en kleinschalige betalingen en aankopen te doen met een paar handelingen met hun mobiele telefoon. Het gaf mensen de mogelijkheid om geld over te maken of te ontvangen, zonder dat zij de lange reis moesten maken naar een bank en ook nog servicekosten aan die bank moesten betalen. Bovendien hoefden zij niet aan de formaliteiten te voldoen die vereist waren voor het openen van een bankrekening, namelijk zich legitimeren en alvast een bepaald bedrag storten (zie verder: UNDP, 2007).

Uit de publicaties van de Wereldbank en de UNDP blijkt dat het telefonisch bankieren een grote vlucht heeft genomen binnen verschillende landen in Afrika en Azië, en ook binnen de context van de Zuid-Zuid migratie (Mohapatra et al., 2010; UNDP, 2011). Een Bangladeshi mobiele telefoonbedrijf biedt diensten aan Bangladeshi migranten in Europa, de Golfstaten, de Verenigde Staten en Australië. Een Keniaans mobiele telefoonbedrijf heeft een pilot gestart in het Verenigd Koninkrijk (UNDP, 2011: 134-135). Via de website van het Filippijnse bedrijf SMART valt op te maken dat Filippijnse migranten inmiddels hun geld per telefoon naar huis kunnen sturen vanuit het Verenigd Koninkrijk, Oostenrijk, Canada, de Verenigde Staten, Australië, Nieuw-Zeeland, Saudi Arabië, Singapore, Hongkong en Japan.¹¹

Uit hun publicaties blijkt dat zowel de UNDP als de Wereldbank erg positief is over deze ontwikkeling, omdat zij *phone-based remittances* als een belangrijk alternatief zien voor het *hawala*-systeem en andere informele vormen van grensoverschrijdend geldverkeer. Dit zou vooral een voordeel zijn voor staten en commerciële partijen die belang hebben bij de integratie van *remittances* in het gereguleerde geldverkeer. Toch lijkt de opmars van de *phone-based remittances* te stagneren, met name in het kader van de Noord-Zuid migratie. De Wereldbank wijdt dit onder andere aan maatregelen tegen het witwassen en financieren van terrorisme (Mohapatra et al., 2010: 12). Het succes van telefonisch bankieren hangt af van het vertrouwen dat de gebruikers hebben in de integriteit van het systeem, terwijl overheden en regulerende instellingen er juist belang bij hebben deze vorm van elektronisch geldverkeer te kunnen controleren. Daarvoor hebben zij de medewerking nodig van de particuliere partijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van deze technologie en de daarbij horende diensten (Gilmore, 2004: 45). Er kan spanning ontstaan tussen het belang dat de staat heeft bij het kunnen controleren van het internationale geldverkeer en het belang dat aanbieders van het telefonisch bankieren hebben bij het beschermen van de integriteit van de daarbij horende informatie en communicatie tegen hackers en andere indringers.

10 <www.smart.com.ph>.

11 <sendmoneytothephilippines.blogspot.nl/2011/05/smart-padala-foreign-remittance.html>.

Voorstellen voor een alternatief regulerend kader

Behalve de reeds ingevoerde regelingen wat betreft identiteitscontroles, heeft de Nederlandse regering ook maatregelen getroffen om op te treden tegen informele netwerken die grensoverschrijdende geldoverdrachten uitvoeren buiten het gereguleerde circuit om, het zogenoemde 'ondergronds bankieren'.¹² Zoals ik in de inleiding al aangaf, is er reeds veel geschreven over de mogelijke nadelen van repressieve maatregelen tegen dergelijke informele netwerken. Etnografische studies hebben laten zien dat vele groepen migranten weinig vertrouwen hebben in het formele bankstelsel in hun landen van herkomst, omdat zij het associëren met corruptie en andere vormen van machtsmisbruik (zie onder andere: Unger & Van Waarden, 2009; Aarts, 2009). Als gevolg daarvan maken zij liever gebruik van financiële diensten geboden door personen met wie zij zich sociaal verbonden voelen, bijvoorbeeld leden uit hun eigen religieuze gemeenschap, en die zij daarom vertrouwen. Soms is er überhaupt al geen sprake van een functionerend bankstelsel in het land van herkomst. Landen als de Centraal-Afrikaanse Republiek, Congo, Somalië en Zimbabwe maken bijvoorbeeld geen melding van officieel overgeboekte *remittances*, terwijl er wel aanleiding is om te veronderstellen dat veel migranten geld naar die landen sturen (Mohapatra et al., 2010: 8).

Gelet op dergelijke bevindingen doet de strafrechtgeleerde Borgers de aanbeveling niet repressief op te treden tegen verstrekkers van informele financiële dienstverlening, maar deze in de formeel gereguleerde sector te integreren door ze bijvoorbeeld op te nemen in een registratiesysteem of ze te onderwerpen aan een stelsel van vergunningen of licenties. Tegelijkertijd pleit hij ervoor reguliere banken te bewegen tot het aanbieden van geldovermakingsdiensten met dezelfde voordelen als de diensten aangeboden door het informele circuit. Wanneer sprake is van een legaal stelsel van informele financiële dienstverlening dat bovendien de drempel naar het reguliere bankstelsel verlaagt, zo is Borgers' redenering, zal het volume aan geld dat nog langs illegale weg wordt overgemaakt naar het buitenland substantieel afnemen. Dat vergemakkelijkt de opsporing. Immers, het grote volume aan geld dat op dit moment voor legitieme doeleinden naar het buitenland wordt gestuurd via de ondergrondse banken bemoeilijkt het opsporen van criminele transacties (Borgers, 2009a).

Volgens Borgers is het mogelijk om binnen het bestaande wettelijke kader zijn voorstel uit te voeren. Europese regelgeving maakt het mogelijk financiële dienstverleners van bepaalde verplichtingen vrij te stellen. De bedoeling van die vrijstellingen is om het voor alle personen en instellingen die betrokken zijn bij het overmaken van geld naar het buitenland mogelijk te maken zich in een registratiesysteem op te laten nemen. Op die manier zou kunnen worden voorkomen dat zij zich in het zwarte circuit blijven ophouden (Borgers, 2009a: 109). Borgers merkt echter op dat deze ruimte door de lidstaten (en met name door Nederland) nauwelijks wordt benut, terwijl er ook geen stimulans uitgaat naar de reguliere banken om snellere en goedkopere geldovermakingsdiensten te bieden aan migranten (Borgers, 2009a: 110).

12 Kamerstukken II 2004/05, 28 106, nr. 6.

Maar ook al zou Nederland van de door Borgers genoemde mogelijkheden gebruikmaken, dan nog zou er geen oplossing zijn gevonden voor de problemen die voortvloeien uit de in Nederland gehanteerde identificatieplicht. In tegendeel. Als informele aanbieders van financiële dienstverlening worden geïntegreerd in het geregleerde circuit, zonder dat sprake is van versoepeling van identiteitscontroles, dreigen veel migranten nog verder naar de marge van het financiële verkeer te worden gedrukt dan nu het geval is. Informele dienstverleners danken hun succes voor een belangrijk deel aan de vertrouwensband met hun klanten (Van de Bunt & Siegel, 2009; Unger & Van Waarden, 2009; Aarts, 2009). Wanneer deze aanbieders de identiteitspapieren van hun klanten moeten controleren, kan dit, zeker als die controles ook betrekking hebben op verblijfsrecht, de vertrouwensband met migranten onder druk zetten. Het geregleerde segment van de informele financiële dienstverlening zou in dat geval voor migranten zonder (onbetwist) verblijfsrecht juist minder toegankelijk kunnen worden. Het gevaar bestaat dat zij dan hun toevlucht zullen nemen tot die informele dienstverleners die zich niet in de geregleerde sector hebben laten 'assimileren'.

Het aantal migranten zonder verblijfspapieren in Nederland wordt geschat op rond de 97.000 (Van der Heijden, Cruyff & Van Gils, 2011). Zij lijken mij nog voldoende talrijk om als camouflage te fungeren voor die mensen die, om criminele bedoelingen te verbergen, ook identiteitscontroles plegen te vermijden. Nog afgezien van de nadelen die verdere marginalisering binnen het financieel verkeer zou betekenen voor ongedocumenteerde migranten zelf en voor hun familieleden in hun landen van herkomst, zal de doeltreffendheid van de assimilatiestrategie die door Borgers wordt bepleit niet optimaal zijn. Immers, de groep mensen die binnen het informele circuit handelt, zou dan nog steeds voor een groot deel blijven bestaan uit mensen die niets te maken hebben met witwassen of de financiering van terroristische aanslagen.

Zoals ik hiervoor heb uitgelegd, is met de invoering van de Wet identificatie bij dienstverlening de identiteitsvaststelling door financiële instellingen in Nederland in de praktijk verweven geraakt met controle op verblijfsrecht. Een dergelijke koppeling wordt echter niet door Europese regelgeving voorgeschreven¹³ en het is de vraag of de huidige nationale regelgeving die nog vereist.¹⁴ Wellicht zou het de effectiviteit van het opsporingsbeleid ten goede komen wanneer de banken hun controleactiviteiten alleen op potentieel verdachte transacties zouden richten, in plaats van alle klanten als potentiële verdachten te behandelen. De Europese wetgever lijkt hier wel op aan te sturen. Zo is het de lidstaten toegestaan geldovermakingen van minder dan € 1.000 vrij te stellen van een identificatieplicht.¹⁵ Dit 'om te zorgen voor een juist evenwicht tussen, enerzijds het risico dat transacties in de clandestiniteit worden gedrongen doordat al te strikte identificatieverplichtingen worden opgelegd en, anderzijds, de potentiële terroristische dreiging die van

13 Artikel 4 lid 1 van Verordening 1781/2006; artikel 8 Richtlijn 2005/60.

14 Uit de tekst van artikel 11 lid 1 Wwft jo. artikel 4 lid 1 Uitvoeringsregeling Wwft valt overigens op te maken dat thans een geldig paspoort zou voldoen, ook zonder verblijfsrechtelijke aantekening. Mij is niet bekend hoe banken hier momenteel mee omgaan.

15 Op grond van artikel 3 lid 3 en artikel 5 lid 4 van de EU Verordening 2006/1781 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie over de betaler.

kleine geldovermakingen uitgaat'.¹⁶ Ook mogen zij op grond van artikel 3 lid 3 van Verordening 2006/1781 geldovermakingen per mobiele telefoon tot een bepaald bedrag vrijstellen van identiteitscontroles.

De Europese regelgeving biedt lidstaten bovendien de ruimte om banken bepaalde zogenoemde laagrisicohandelingen te laten verrichten zonder identificatieplicht.¹⁷ Niet alleen het sturen van *remittances* via gereguleerde (telefonische) kanalen, maar ook het sparen bij een Nederlandse bank zou dus in beginsel toegankelijker gemaakt kunnen worden voor migranten zonder verblijfspapieren. Mijn Filippijnse informanten zouden dat vermoedelijk toejuichen. Toen ik hun vroeg hoe zij het vonden om betrokken te zijn bij de verlening van microkredieten aan projecten in hun land van herkomst, lieten zij weten dat zij het vooral prettig vonden toegang te hebben tot een bankrekening in de Filippijnen. Daardoor konden zij in Nederland met een pinpas en creditcard werken en hoefden zij niet meer alles met contant geld af te rekenen, met alle problemen van dien.

Conclusie

In toenemende mate wordt op internationaal niveau regelgeving ontwikkeld ter bestrijding van internationale witwaspraktijken en financiering van terrorisme. De ontwikkelde strategie rust op twee zuilen: identiteitscontroles en repressief optreden tegen informele netwerken die zorg dragen voor internationale geldovermakingen. In de literatuur is met name veel aandacht geweest voor de tweede zuil. Gewezen wordt op het belang van informele netwerken voor migranten die geld sturen naar familie in hun landen van herkomst – landen waarin formele financiële instellingen ontoegankelijk kunnen zijn voor hun familieleden, of niet te vertrouwen, of buiten bedrijf als gevolg van oorlog of andere omstandigheden. Er is minder aandacht geweest voor wat het betekent wanneer toegang tot het formeel gereguleerde bankwezen wordt bepaald door identiteitscontroles gekoppeld aan registratie van verblijfsstatus. Maar ook dit kan nadelig uitwerken, zowel voor migranten en hun achtergebleven familieleden als voor hun landen van herkomst. Dit werd mij duidelijk gemaakt door de Filippijnen die ik sprak toen ik onderzoek deed naar de positie van migranten werkzaam in de huishoudelijke dienstverlening in Nederland. Zij wezen mij op het feit dat ongedocumenteerde migranten die geen toegang hebben tot een spaarrekening in Nederland kwetsbaar zijn voor diefstal. Zij lopen vaak met veel contanten over straat en hebben veel contant geld thuis liggen, terwijl zij niet snel geneigd zullen zijn de hulp van de politie in te roepen wanneer zij worden overvallen. Bovendien moeten zij constructies bedenken om lidmaatschapsgeld te kunnen betalen aan een vakbond, bijvoorbeeld, of om mee te doen aan ontwikkelingsprojecten in de Filippijnen, zoals het hiervoor beschreven microfinancieringsproject. Dergelijke constructies

16 Overweging 11 bij Verordening 2006/1781.

17 Deze betreffen de mogelijkheid een levensverzekeringsovereenkomst te sluiten tot een bepaald bedrag, pensioengelden en elektronisch geld tot een bepaald bedrag. Nederland heeft deze dispensatiemogelijkheid overgenomen in artikel 7 van de Wvft. Mij is niet bekend in hoeverre hiervan gebruik wordt gemaakt in de praktijk.

houden vaak in dat zij afhankelijk worden van kennissen die wel legaal verblijf hebben en dus toegang hebben tot een Nederlandse bankrekening. Het feit dat zij zijn uitgesloten van het formele bankstelsel maakt ongedocumenteerde migranten in wezen handelingsonbekwaam. Oordelen van de Commissie Gelijke Behandeling en het onderzoek dat zij uitbracht over ongelijke behandeling bij hypotheekverstrekkingen laten zien hoe ook legaal verblijvende migranten geraakt worden door een praktijk van uitsluiting op grond van verblijfsstatus.

Ontwikkelingslanden kunnen er baat bij hebben dat hun emigranten niet verder naar de marges van het internationale betalingsverkeer worden gedrukt, maar juist op transparante en gereguleerde wijze geld terugsturen. Op die manier valt de invloed die een grote instroom van *remittances* kan hebben op de waarde van de interne valuta beter te beheersen en kan de overheid van het land wellicht een deel van het teruggestuurde geld laten inzetten voor publieke investeringen. Met name het laatste zal niet altijd overeenkomen met de belangen van de migrant en zijn of haar familieleden. Maar dat neemt niet weg dat ontwikkelingslanden een reëel belang hebben bij een gereguleerde overdracht van geld vanuit het buitenland, een belang waar naar mijn mening rekening mee dient te worden gehouden bij internationale afspraken ter regulering van het internationale geldverkeer. Ik vind het dan ook terecht dat Borgers pleit voor integratie van informele systemen van geldoverdracht binnen het gereguleerde stelsel. Ook de Wereldbank en het UNDP pleiten hiervoor. Een dergelijke integratie van het informele in het gereguleerde circuit kan echter alleen optimaal resultaat bereiken, wanneer identiteitscontroles niet tot gevolg hebben dat mensen met geen of een onzeker verblijfsrecht worden uitgesloten van dat gereguleerde circuit. Niet alleen het nut en de noodzaak van voorgestelde maatregelen voor repressief toezicht op het 'ondergronds bankieren' verdienen het om onderzocht te worden. Hetzelfde geldt voor het nut en de noodzaak van de identiteitscontroles die tegenwoordig in Nederland worden uitgevoerd door formeel gereguleerde financiële dienstverleners.

Tijdens mijn verblijf in de Filippijnen nam ik kennis van de toename in het bankieren via de mobiele telefoon. Deze tendens is ook door de Wereldbank en de UNDP gesignaleerd, en wordt door deze instanties gezien als een toegankelijke en laagdrempelige vorm van bankieren die kan wedijveren met informele netwerken voor geldovermakingen, in elk geval in die landen waar de politieke en economische omstandigheden voldoende stabiel zijn om een dergelijk systeem goed te laten functioneren.

Gegeven deze technologische ontwikkelingen lijkt het waarschijnlijk dat er hoe dan ook gezocht zal moeten worden naar nieuwe aangepaste systemen om het internationale geldverkeer te kunnen controleren. In de toekomst zullen staten zich misschien meer op providers van mobiele telefonie moeten gaan richten en minder op de (informele) financiële dienstverlening (Gilmore, 2004: 45). Het Filippijnse mobiele telefoonbedrijf SMART maakt onderscheid tussen een klein bestand aan abonenthouders en de grote meerderheid onder zijn klanten, 98%, dat bestaat uit pre-pay betalers. Onder deze laatste groep bevinden zich de armen, de aanvragers van microkrediet, de ontvangers van geldzendingen uit het buitenland, en diegenen die naar het buitenland migreren om geld terug te kunnen sturen.

Wellicht is het ook mogelijk om bij het bieden van financiële diensten een vergelijkbaar administratief onderscheid te maken tussen de relatief arme massa en het rijkere segment dat betrokken kan zijn bij substantiële geldtransacties. Wanneer opsporingsambtenaren zich alleen op dat topsegment zouden richten, zou dat de effectiviteit van hun onderzoek wellicht ten goede komen. Niet 'ken uw klant', maar 'volg het grote geld' zou dan het devies kunnen zijn ...

Literatuur

- Aarts, A. (2009), Een etnografische studie over ondergronds bankieren in de Nigeriaanse gemeenschap in Nederland. In: H. van de Bunt & D. Siegel (red.), *Ondergronds bankieren in Nederland*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 59-82.
- Anonuevo, A.T., E.M. Dizon-Anonuevo, E. Gonzales et al. (2008), *Coming Home: Migration and Reintegration*. Reference Materials. San Pablo city, Laguna: Atkha Overseas Workers and Communities Initiative.
- BMP (Stichting Bevordering Maatschappelijke Participatie) (2012), *Over de Grens. Een onderzoek naar migranten zonder papieren en transnationale vormen van sociale zekerheid*. Amsterdam: Stichting BMP.
- Borgers, M. (2009), Regulering en bestrijding van ondergronds bankieren. In: H. van de Bunt & D. Siegel (red.), *Ondergronds bankieren in Nederland*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 147-172.
- Borgers, M. (2009a), Regulating and Combating Underground Banking. *Criminal Law Forum*, (20)1, 97-111.
- Bunt, H. van de & D. Siegel (red.) (2009), *Ondergronds bankieren in Nederland*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- CGB (Commissie Gelijke Behandeling) (2006), *Onderzoek uit eigen beweging naar risicoselectie op grond van postcode en verblijfsstatus*. Utrecht: CGB.
- Deloitte (2009), *Inzicht in verwevenheid: knelpunten en mogelijkheden bij uitwisseling van gegevens en informatie ter bestrijding van de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld*. Amstelveen: Deloitte.
- Gilmore, W. (2004), *Dirty Money. The evolution of international measures to counter money laundering and the financing of terrorism* (third edition). Straatsburg: Council of Europe Publishing.
- Guild, E. (2010), *Criminalisation of Migration in Europe: Human Rights Implications. Issue Paper commissioned by the Commissioner for Human Rights*. Straatsburg: Council of Europe.
- Günther, S. (2011), *Struggling for Recognition: The Unionization of (un-)documented Migrant Domestic Workers in The Netherlands*. Master Thesis. Amsterdam: University of Amsterdam, Sociale Wetenschappen.
- Heijden, G.M. van der, M. Cruyff & G.H.C. van Gils (2011), *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2009*. Utrecht: Universiteit Utrecht, Faculteit sociale wetenschappen.
- Mohapatra, S., D. Ratha & A. Silwal (2010), Outlook for Remittance Flows 2011-12. Recovery after the crisis, but risks lie ahead. *Migration and Development Brief*, 13, Migration and Remittances Unit, World Bank, 8 November.
- Passas, N. (2005), *Informal value transfer systems and criminal activities*, Den Haag: Ministerie van Justitie, WODC, Cahier 1.

- UNDP (United Nations Development Programme) (2007), *Smart Communications: Low-cost Money Transfers for Overseas Filipino Workers* (Growing Inclusive Markets Case Study). New York: UNDP.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2011), *Sustaining MDG Progress in an Age of Economic Uncertainty*. New York: UNDP.
- Unger, B. & F. van Waarden (2009), Ondergronds geld geven – op welke gronden? Over migrantenoverdrachten naar Suriname. In: H. van de Bunt & D. Siegel (red.), *Ondergronds bankieren in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 33-58.
- Varsanyi, M.W. (2007), Documenting Undocumented Migrants: The Matriculas Consulares as Neoliberal Local Membership. *Geopolitics*, (12)2, 299-319.